



Reconociendo las necesidades de la mujer

Acceso a servicios públicos en la descentralización sectorial

Las reformas de descentralización sectorial, según sus defensores, posibilitan que la gestión del agua, la salud, la educación, el desarrollo económico local y otras funciones públicas sean más eficaces y respondan a las necesidades de la ciudadanía. La intención es que la participación de los grupos de usuarios y comités de gestión local se convierta en un proceso de empoderamiento más amplio, que beneficie en particular a grupos marginados: mujeres, minorías étnicas y personas que viven en pobreza.

Desde 2004, trece equipos de investigación del Sudeste Asiático, África del Sub-Sahara y América Latina, apoyados por el Programa Derechos de las Mujeres y Ciudadanía del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) han estado estudiando cómo incide la descentralización en el acceso de la mujer a los servicios, recursos y poder local. Los resultados muestran que esas reformas no benefician automáticamente a las mujeres y que incluso pueden tener desventajas.

Las mujeres pagan el precio por la escasez de recursos

En Sudán, la descentralización surgió en el marco de los Acuerdos de Paz de este país en 2005. En teoría se busca promover la democracia y la autonomía local, pero en la práctica, el gobierno central retiene un control estricto de los presupuestos y la toma de decisiones.

Asha El-Karib, una de las fundadoras del *Gender Center for Research and Training* en Sudán, condujo un proyecto de investigación sobre el acceso de las mujeres a la salud, la educación y recursos tanto naturales como financieros en el marco de la descentralización. La conclusión de este trabajo fue que el traspaso de aspectos de salud y educación a los niveles subnacionales de gobierno había tenido “un impacto limitado, incluso negativo, en el acceso de las mujeres a los servicios”.

Según estos investigadores en Sudán, la “descentralización fiscal” se entiende como la necesidad de “cada estado de encontrar sus propios recursos”, como



BANCO MUNDIAL: CURT CARNEMARK

resultado, las autoridades locales se han visto en la necesidad de cobrar cuotas de recuperación para financiar la educación y la atención de salud, con consecuencias devastadoras para las familias pobres: el analfabetismo entre las mujeres se acerca al 50%—comparado con un 30% en los hombres— y las matrículas muestran que hay más niños que niñas matriculados en la escuela, situación que es peor en el sur de Sudán, donde la proporción de niñas en la escuela primaria es la más baja del mundo.

Respecto a la salud, una mujer en el Estado del Mar Rojo afirmó que “los que no pueden pagar las tarifas de usuario...no tienen acceso a una buena atención de salud”. Los limitados servicios existentes tampoco están adaptados a las necesidades locales, y menos aún a las necesidades de las mujeres. En muchas áreas las investigadoras descubrieron que no había doctoras, lo que implicaba que las mujeres de familias conservadoras “no tenían acceso a atención de la salud porque no querían ser atendidas por doctores varones”. Esto puede ser catastrófico en un país con una de las tasas más altas de mortalidad materna en el mundo.

Eficiencia versus democracia

Al igual que en Sudán, en otros países la descentralización sectorial ha llevado a introducir cuotas de recuperación con el fin de proveer servicios con mayor eficacia por medio de recuperación de costos. Este



BANCO MUNDIAL: ALFREDO SRUR

énfasis en la eficacia socava las posibilidades democráticas de la descentralización.

Las reformas al sector hídrico en los estados de Gujarat y Maharashtra, India, donde se crearon comités de agua potable y riego son un claro ejemplo. La representación de las mujeres en esas nuevas instituciones refleja su papel fundamental en la recolección, uso y manejo del agua en el hogar, pero este papel se reconoce mucho menos en materia de irrigación. Aunque las mujeres recolectan, organizan el mantenimiento y toman parte en decisiones sobre la ubicación de nueva infraestructura, de hecho pasan a ser meras administradoras de proyectos concebidos a niveles más altos y no se les permite cuestionar el modelo de políticas de recuperación de costos.

Investigadores en Paraguay también notaron el alcance limitado de la influencia de los usuarios en las reformas de descentralización de salud. Estas reformas les daban a ciertos gobiernos locales la responsabilidad de diseñar y manejar programas en algunas áreas, en coordinación con clínicas y consejos comunitarios de salud. Aunque las mujeres y otros grupos podían expresar sus prioridades en los consejos, no tenían la opción de aportar sus ideas al modelo de recuperación de costos determinado centralmente. Los prestadores de servicios de salud no tenían otra opción para financiar sus servicios que las cuotas de recuperación, con la consiguiente carga onerosa sobre las mujeres pobres.

Controlando presupuestos

Las conclusiones de los estudios en El Salvador, Honduras, India, Pakistán y Sudáfrica muestran que las mujeres rara vez ocupan puestos en los comités de presupuesto o finanzas en el gobierno local y que les es difícil ganar acceso a la información financiera. Pero sin la influencia de las mujeres en los presupuestos y sin fondos para satisfacer sus necesidades, es poco probable que la elección de mujeres concejales o la

promoción de la participación femenina en los comités locales lleve a decisiones que promuevan el acceso igualitario de mujeres y niñas al agua, salud, educación y otros servicios públicos.

Estos resultados llevaron a los equipos de los proyectos a promover reglas para asegurar fondos presupuestarios para las necesidades de las mujeres en programas y proyectos generales y en proyectos específicos para mujeres. Este criterio de género también debe informar el seguimiento y auditoría de los presupuestos.

Limitaciones para las mujeres

Incluso cuando las mujeres tienen acceso a instituciones descentralizadas, numerosos factores pueden menoscabar su incidencia. En Nepal, la ley obliga a los comités de educación locales, a los grupos de usuarios de irrigación y a los grupos de usuarios forestales comunitarios a incluir mujeres, pero no es raro que ellas tengan renuencia a levantar la voz cuando hay hombres presentes, dado que por lo general no están dispuestos a escucharlas. También se observó que las mujeres hablan más en los grupos exclusivamente de mujeres.

Una mujer nepalesa describió su papel en un comité comunitario de gestión escolar descentralizada de la siguiente manera: “Nos quedamos calladas durante la reunión, ya que no podemos hablar en presencia de los varones respetados del pueblo. No hacemos más que firmar las actas e irnos a casa”. En este contexto no tiene mucho sentido para ambos sexos tener el derecho de inclusión si esto no se traduce en aportes positivos para mejorar la gestión o la prestación de servicios.

No todas las mujeres son iguales

Los investigadores en Nepal notaron que en varias comunidades las cuotas las llenaban las mismas mujeres de la elite en numerosos comités locales, bloqueando así el acceso a mujeres con menor estatus



BANCO MUNDIAL: CURT CARNEMARK

Respecto a la salud, una mujer en el Estado del Mar Rojo afirmó que “los que no pueden pagar las tarifas de usuario... no tienen acceso a una buena atención de salud”.

social. Esto pone de relieve el hecho crucial de que, si bien las políticas estatales suelen tratar a la mujer como categoría homogénea, en la realidad las diferencias de clase, casta, raza, etnia, edad y otros rasgos de identidad condicionan el acceso de la mujer a la toma de decisiones, servicios y recursos.

Los resultados del equipo que estudiaba la descentralización sectorial del agua en Maharashtra y Gujarat mostraron que incluso cuando había presencia de mujeres pobres y de castas inferiores en las reuniones, su incidencia en la toma de decisiones era menor que la de mujeres de mayores medios y de casta superior. Los grupos locales de usuarios de irrigación en Maharashtra también excluyen a los miembros de la comunidad que no poseen tierras, dejando fuera de la toma de decisiones sobre este crucial recurso a las mujeres y a muchas de las familias más pobres.

Los obstáculos que enfrentaba las mujeres en Ecuador tenían que ver con discriminación racial y de clase. En la municipalidad de Cayambe, los investigadores se enteraron de que los intentos por establecer grupos de usuarios locales para un programa de salud materna fallaron “porque los doctores y enfermeras rechazaron la participación de mujeres indígenas y rurales, aduciendo que necesitaban capacitación profesional para poder participar”.

Reflejando la cultura de género a nivel local

La ingeniera en irrigación Zulema Gutiérrez y la socióloga Marina Arratia dirigieron un equipo de estudio sobre descentralización, género y derechos del agua en Bolivia, país pluricultural donde 35 diferentes culturas indígenas componen el 71% de la población total. Las reformas de descentralización en Bolivia reconocen autoridades y prácticas culturales tradicionales, pero la perspectiva de los pueblos indígenas en materias hídricas no se reflejan en el diseño y seguimiento de los proyectos locales de irrigación.

Las opiniones de la gente de la localidad difieren en cuanto a los derechos al agua y a los recursos, con enfoques individuales o comunales, pero el diseño de los proyectos asume que nada más existen los derechos individuales al agua. Los investigadores informaron que “se usan sin distinción manuales idénticos de operación, mantenimiento y reglamentación en sistemas de irrigación diferentes”, lo que socava las prácticas comunales y excluye a familias más pobres y a aquellas donde las mujeres son la cabeza del hogar.



BANCO MUNDIAL: ALFREDO SRUR

El marco de derechos individuales también se vincula con una visión estándar de relaciones de género que no corresponde a las tradiciones comunales. Los técnicos de proyectos a menudo no entienden el papel real de las mujeres en la comunidad y la familia y por ende no recopilan información sobre las necesidades específicas de las mujeres.

El papel del gobierno central

Un principio fundamental de la descentralización es la subsidiaridad, que implica poner funciones y poderes en manos del nivel más bajo de gobierno, o el más cercano posible a los ciudadanos. Pero los proyectos de investigación sugieren que en algunos países el gobierno central tiene más capacidad, recursos y voluntad política que los gobiernos locales para asegurar la protección y defensa de los derechos de las mujeres durante los procesos de descentralización.

Esto quedó de manifiesto en Sudáfrica, donde la urbanista Alison Todes y sus colegas descubrieron que las políticas nacionales en materia de género, los fondos designados para las necesidades de las mujeres y los requisitos del gobierno nacional en materia de participación de las mujeres en proyectos locales ayudaban a que las mujeres lograran acceso a recursos y proyectos. Su conclusión fue que la intervención del gobierno central explicaba la participación de las mujeres en proyectos locales de agua potable, de pequeña empresa, entre otros, en tanto que las culturas locales conservadoras obstaculizaban su participación.

Por el contrario, los resultados en Benín muestran lo que puede pasar cuando el gobierno central no interviene. La economista agrícola Pascaline Babadankpodji y su equipo estudiaron la planificación

... las políticas nacionales en materia de género, los fondos designados para las necesidades de las mujeres y los requisitos del gobierno nacional en materia de participación de las mujeres en proyectos locales ayudaban a que las mujeres lograran acceso a recursos y proyectos.

agrícola local en una región donde el cambio climático está intensificando la competencia por la tierra. Encontraron que aunque la mujer agricultora aporta sustancialmente a la economía local, no se reconoce su papel en la agricultura; su acceso a la tierra es precario; tiene escasa influencia en materia de planificación y recibe poca ayuda técnica. Lo que más inquietaba a las mujeres eran los prejuicios contra su participación en la esfera pública y en la toma de decisiones.

La meta es lograr la equidad de género

A pesar de los obstáculos que enfrentan las mujeres para incidir en decisiones y ganar acceso a los servicios y en sectores descentralizados, los 13 proyectos de investigación también descubrieron historias alentadoras. Muchas mujeres en comités locales de agua potable en Gujarat y Maharashtra dijeron a los investigadores que, incluso con limitaciones, estaban contentas con las oportunidades de participar en la esfera pública y ayudar a la comunidad en el contexto de la descentralización.

En Ecuador, las mujeres en las municipalidades con predominio de partidos de centroizquierda e indígenas también se beneficiaron de la descentralización. Los investigadores documentaron la creación de un programa sobre la salud sexual y reproductiva de la mujer que vinculaba la medicina tradicional con la occidental, mejoraba el status de parteras y shamanes, logrando una mortalidad materna de cero en la municipalidad de Cotacachi. También se mencionaron programas de alfabetización para la mujer en áreas rurales, proyectos generadores de ingresos y de un innovador esfuerzo intercultural para combatir la violencia contra la mujer.

La principal lección que podemos desprender de este recuento es que, para beneficiar y dotar de poder a la mujer, el diseño de la descentralización debe tomar



BANCO MUNDIAL CURT CARNEMARK

en cuenta sus necesidades y situaciones específicas. Los burócratas y los que toman decisiones a nivel nacional o local, así como las organizaciones de la sociedad civil, se deben comprometer a asegurar que la mujer desempeñe un papel activo en los sistemas descentralizados y que los servicios y recursos manejados localmente fomenten la equidad de género.

Esta síntesis fue escrita por la Dra. Melissa Maclean de Ottawa, desde Nicaragua.

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevo conocimiento para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Por casi 40 años, el IDRC ha estado trabajando en estrecha colaboración con investigadores del mundo en desarrollo en su búsqueda de medios para construir sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

El programa Derechos de las Mujeres y Ciudadanía apoya investigación aplicada en el campo de derechos de las mujeres, ciudadanía y desarrollo, contribuyendo así a que se escuchen las voces del Sur en los debates internacionales en materia de género y desarrollo.

International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9
www.idrc.ca/womensrights